

*Limbago: Journal of Constitutional Law*  
ISSN: 2797-9040 (Online)  
Vol. 1 No. 2 (2021): 325-345



## **FUNGSI WAKIL KEPALA DAERAH DALAM MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**Yuni Yanti, \*Bahder Johan Nasution**

Mahasiswa Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi

Mendalo. Jambi Luar Kota. Muaro Jambi. 36361

### ***Abstract***

*Regional governments consist of Regional Heads and Deputy Regional Heads as the highest government holders in the regions, regional governments are regulated in Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. However, Article 18 paragraph (4) states that Governors, Regents and Mayors each as the head of the provincial, district, and city government is democratically elected. Nothing at all regulates the existence of Deputy Regional Heads. In addition to not stipulating the function of the Deputy Regional Head in the constitution, even Article 66 and Article 67 of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government only regulates the duties and obligations of the Deputy Regional Head, nothing regulates the authority of the Deputy Regional Head. The research method used is normative juridical, which emphasizes the use of secondary data in the form of primary and secondary legal materials, both in the form of laws and legal theories. Based on the research, it can be seen that the function of the Deputy Regional Head is not unconstitutional, it is a regulation. The duties and powers of the deputy regional head are general in nature, full power is in the hands of the regional head and eventually raises the deputy's fear of acting. Where in carrying out these duties the deputy regional head is responsible to the regional head.*

***Keywords; Function, Deputy Regional Head, Government***

### **Abstrak**

Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemegang pemerintahan tertinggi di daerah, pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Akan tetapi dalam Pasal 18 ayat (4) disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing – masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Tidak ada sama sekali mengatur tentang keberadaan Wakil Kepala Daerah. Selain tidak diaturnya Fungsi Wakil Kepala Daerah dalam konstitusi bahkan dalam Pasal 66 dan pasal 67 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur tentang tugas dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, tidak ada mengatur tentang kewenangan Wakil Kepala Daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normative yaitu ditekankan pada penggunaan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, baik berupa Undang – Undang dan teori – teori hukum. Berdasarkan penelitian dapat diketahui bahwa Fungsi Wakil Kepala Daerah tidaklah inkonstitusional, pengaturan. Tugas dan wewenang wakil kepala daerah bersifat umum kekuasaan penuh ada di tangan kepala daerah dan akhirnya memunculkan rasa takut wakil dalam bertindak. Dimana dalam menjalankan tugas tersebut wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

**Kata Kunci; Fungsi, Wakil Kepala Daerah, Pemerintahan**

## **I. Pendahuluan**

Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik, sebagaimana ditegaskan didalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”, oleh karena itu sebagai konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan, maka Negara Indonesia membagi wilayah negaranya menjadi beberapa bagian yang disebut provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Berdasarkan ketentuan dalam pasal 18 tersebut dapatlah dikemukakan bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, wilayah Negara dibagi menjadi Provinsi dan Provinsi dibagi lagi menjadi kabupaten/kota yang disebut sebagai wilayah Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah terdiri dari kepala Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memiliki kewenangan sebagaimana ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis tentang kewenangan dan penyelenggaran pemerintahan di daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangannya pada masa orde baru dan masa reformasi terdapat banyak peraturan perundanganundangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah setelah reformasi undangundang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan peraturan perundangng-undangan yang lahir setelah reformasi mengedepankan aspek otonomi daerah dengan asas desentralisasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat didaerah. Hal ini searah dengan pendapat yang dikemukakan oleh Josep Mario Moteiro. “Pada hakekatnya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk

memanifestasikan keinginan daerah untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah”.<sup>1</sup>

Pembagian wilayah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk mempermudah dan mempercepat pencapaian program pembangunan guna mewujudkan tujuan Negara Republik Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Selanjutnya dalam pencapaian tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan di daerah mutlak menjadi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah sesuai dasar otonomi daerah dengan asas desentralisasi. Penyelenggaraan program pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan Negara di daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah yaitu Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah yang diatur dalam undang-undang Pemerintah Daerah.

Terkait pengaturan Wakil Kepala Daerah dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Dengan demikian Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hanya mengakui keberadaan Kepala Daerah saja. Hal ini bertolak belakang dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

---

<sup>1</sup> Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016, hlm 1.

Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan bukan Negara Serikat maupun Negara Federal. Suatu bentuk Negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal dimana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan mempunyai kekuasaan yang tidak dibatasi, kekuasaan pemerintah pusat bisa menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa.<sup>2</sup>

Menurut Ketentuan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, setiap daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3 3</sup> Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil

---

<sup>2</sup> Siswanto dan Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, 2006 Hlm. 35

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pemerintah daerah atau lembaga eksekutif daerah merupakan penyelenggara pemerintahan di daerah bersama DPRD serta yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan daerah tertinggi. 6 Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Asas desentralisasi merupakan landasan dalam pelaksanaan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah otonom. Sedangkan tugas pembantuan menurut pasal 1 ayat (11) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya mengatur tentang tugas dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, tidak ada dijelaskan wewenang Wakil Kepala Daerah. Amanah yang terkandung di dalam Undang Undang atas tugas Wakil Kepala Daerah tersebut tidak disertai dengan rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan tugas – tugasnya. Ketidakjelasan wewenang Wakil Kepala Daerah ini akan berdampak kepada pelaksanaan tugas selama masa kerja. Berbagai tugas Wakil Kepala Daerah berkaitan dengan kata kerja membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya. Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggungjawabnya. Kewenangan tersebut terutama berkaitan dengan aktivitas untuk

memutuskan sesuatu, apabila keputusan yang telah diambil oleh Wakil Kepala Daerah dimentahkan kembali oleh Kepala Daerah maka wibawa Wakil Kepala Daerah akan pudar.

Terkait dengan jenis wewenang yang dipikul oleh Wakil Kepala Daerah sebagai orang yang membantu tugas Kepala Daerah, karena jika menurut teori, wakil adalah bawahan maka wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah adalah mandat. Dalam jenis wewenang yang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarkhi organisasi pemerintah. Selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat.

Lemahnya keberadaan Wakil Kepala Daerah dapat juga disebabkan perbedaan basis politik diantara keduanya, dan hal itu akan berdampak semakin memperbesarkan potensi konflik antara mereka yang menyebabkan pemerintah tidak efektif.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai fungsi Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan bagaimana mekanisme penyerahan urusan kepada Wakil Kepala Daerah dalam hal Kepala Daerah berhalangan.

---

<sup>4</sup>Suharizal, *Pemilihan Kepala Daerah: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011 , hlm. 215.

## **II. Pembahasan & Analisis**

### **2.1 Fungsi Kepala Daerah dan Wakil Kwpala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah**

Fungsi adalah kegiatan pokok yang dilakukan dalam suatu organisasi atau lembaga. Adapun menurut J.S.Badudu dan Sutan Mohammad Zain dalam kamus umum bahasa Indonesia, mengemukakan fungsi adalah jabatan atau kedudukan. Berdasarkan pendapat diatas, bahwa fungsi menandakan suatu jabatan dalam sebuah organisasi yang menggambarkan akan tugas dan fungsinya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana pemeritahan daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dalam sebutanya dikenal dengan gubenur untuk tingkat provinsi, bupati untuk tingkat kabupaten, walikota untuk pemerintahan/kota. Dalam melaksanakan pemerintahan di daerah, seorang kepala daerah tentunya ada hal-hal yang harus diperhatikan dan memang mungkin harus benar-benar diutamakan dalam pelaksanaannya yaitu : tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah. Dalam hal ini Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah.

Pada Pasal 66 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat tugas dari Wakil Kepala Daerah yakni:

(1). Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas:

a. Membantu kepala daerah dalam:

1. memimpin pelaksanaan Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
2. mengoordinasikan kegiatan perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;



3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur, dan
  4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Kabupaten/wali kota;
  - b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
  - c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
  - d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2). Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
- (3). Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala daerah. Selain itu wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

(1) Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah. Selainnya kewajiban diatas kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang akan dibahas pada tulisan selanjutnya.

Minimnya pengaturan tentang tugas dan kewenangan wakil kepala daerah di Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memngingat banyaknya sumber permasalahan yang bisa menyebabkan perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Peran wakil kepala daerah yang ditonjolkan ialah sebagai peran pembantu, dan bisa menjadi penasehat kepala daerah terlepas dari didengar atau tidaknya pendapat wakil kepala daerah dalam memberikan pandangan atau masukan. Kewenangan dan tugas yang didapatkan oleh wakil kepala daerah ditentukan oleh kepala daerah, sehingga wakil kepala daerah disini terkesan hanya sebagai figur pembantu yang menunggu perintah, tanpa bisa berbuat sesuatu jika kepala daerah melakukan kesalahan atau semacamnya. Adapun kewenangan lain yang didapatkan wakil kepala daerah ialah wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Wakil kepala daerah hanya membantu tugas dan kewenangan dari kepala daerah, serta tidak memiliki batasan yang jelas atas tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah. Peran yang ditegaskan dan ditonjolkan dalam Undang-Undang diatas, ialah peran wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah tanpa bisa mengeluarkan atau mengambil kebijakan tertentu, karena kewenangan kebijakan hanya akan diambil dan dikeluarkan oleh kepala daerah. Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak adanya tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sejauh ini ada dua cara atau model yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah, “yakni *Pertama* bisa dengan mengatur secara rinci dalam undang-undang atau peraturan pemerintah, Pembagian Tugas, Wewenang dan Kewajiban Diatur secara rinci dalam Undang-Undang atau peraturan pemerintah memiliki kelebihan, karena memberikan kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Wakil Kepala Daerah”, sehingga memperkecil peluang terjadinya” konflik *Kedua* dengan cara diatur prinsip-prinsipnya didalam Undang-Undang atau peraturan pemerintah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti peraturan Kepala Daerah”. Undang-Undang atau peraturan pemerintah tersebut kemudian memberikan mandat kepada kepala daerah untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai isi, tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab wakil kepala daerah sesuai situasi dan kondisi masing-masing daerah, serta komitmen awal pada saat pencalonan dalam pilkada. Penjabatannya diatur lebih lanjut melalui peraturan kepala daerah sebagai cetak biru dari kesepakatan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya. Meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis,

wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempengaruhi kepala daerah untuk membuat atau mengambil suatu keputusan sesuai gagasan wakil kepala daerah.

Melihat penjelasan bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah yang melahirkan kewenangan baru dipemerintah daerah daerah, bisa disimpulkan secara yuridis pandangan terhadap “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah mengenai pembagian kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hukum publik atau administrasi kekuasaan pemerintahan mempunyai interpretasi yang serupa dengan kewenangan, sehingga pembahasan terhadap pembagian kekuasaan daerah sama halnya dengan membahas pembagian kewenangannya.”

## **2.2 Mekanisme Penyerahan Urusan Kepada Wakil Kepala Daerah Dalam Hal Kepala Daerah Berhalangan**

Wakil didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah orang dikuasakan bertindak sebagai ganti dari yang utama, kata lain bisa juga dikatakan Wakil berarti orang atau pejabat yang secara hierarki berada dibawah kepala.<sup>5</sup> Melihat penjelasan ini arti wakil dan merujuk pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah dimana kedudukan yang dimiliki wakil kepala daerah tetaplah sama dan tidak pernah berubah ialah seorang atau pejabat yang secara hirrarki berada dibawah kepala.

Tugas yang dimiliki Wakil Kepala Daerah adalah hanya sebagai pembantu Kepala Daerah, terlihat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala

---

<sup>5</sup> <https://jagokata.com/arti-kata/wakil.html> diakses tanggal 5 maret pukul 13.51

Daerah atau bisa juga dikatakan mandat, sejauh ini kewenangan wakil kepala lahir dengan dua cara, yaitu jika kepala daerah memberikan sebuah kewenangan wakil kepala daerah bisa dengan berupa perda atau dengan surat keputusan Kepala Daerah, dan jika Kepala Daerah berhalangan, maka posisi Kepala Daerah sebagai tampuk pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki Kepala Daerah beralih ke Wakil Kepala Daerah.

Peran wakil kepala daerah yang tidak begitu menonjol didalam UndangUndang ini, dirasa hanya sebagai peran pengganti dan hanya membantu kepala daerah ditegaskan dalam Undang-Undang ini. Tidak adanya batasan kewenangan, tugas, dan kerja yang jelas didalam Undang-Undang ini membuat tidak seimbanganya kekuatan politik didalam pengambilan keputusan, karena hanya kepala daerah yang memiliki kewenangan mutlak dalam membuat suatu kebijakan, dan wakil kepala daerah hanya sebagai pemberi masukan yang terkadang masukan tersebut juga hanya dipandang sebelah mata. Dalam hukum tata pemerintahan pelimpahan wewenang ada 2 (dua) yakni: “Mandat juga merupakan jenis kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, dan pelimpahan wewenang tersebut dimaksudkan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan ini bernilai sama halnya dengan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat, sehingga tanggung gugat dan tanggungjawab atas putusan tetap berada ditangan pemberi mandat. Dan untuk memberi wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarki organisasi pemerintahan”.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandate H.D. Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hemuitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).<sup>6 7</sup>

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada Undang-Undang dalam arti materil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari Undang-Undang secara materil, maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum adalah wewenang yang melekat pada jabatan. Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang

---

<sup>6</sup>Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara. Rajawali Press, Jakarta, 2002. Hal 102

langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu.<sup>7</sup>

Sumber kewenangan yang *kedua* adalah delegasi, seperti dijelaskan sebelumnya bahwa ini merupakan pelimpahan wewenang, yang artinya kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan wewenang. Yaitu bermakna bahwa kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atributif. Sumber kewenangan yang terakhir yaitu mandate yang juga merupakan jenis kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, dan pelimpahan wewenang tersebut dimaksudkan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat, sehingga tanggung gugat dan tanggung jawab atas putusan tetap berada ditangan pemberi mandate. Dan untuk memberikan wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandate merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarki organisasi pemerintah.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan

---

<sup>7</sup>Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi, Gajah Mada Press University, Yogyakarta, 1999, hal.139

untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.<sup>8</sup>

Sedangkan bisa dilihat dari jenis jabatan yang dimiliki jabatan kepala dan wakil kepala daerah adalah jabatan pemerintah (politik), bukan merupakan jabatan negeri. Keterkaitan teori kewenangan yaitu pengaruh dan dasar hukum tercantum dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari pernyataan diatas adalah pemberian wewenang tertentu pada wakil kepala daerah diberikan dengan tujuan untuk mengendalikan perilaku masyarakat sehingga wakil kepala daerah dapat menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sasaran. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat public sebagai dasar hukum untuk melaksanakan atau menjalankan tugas yang menjadi kewajibanya sesuai Undang-Undang.

Walaupun demikian dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandate yang didapatkan dari kepala daerah, dan dalam hal perjalananya wakil kepala daerah pada saat ini memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercantum pada Pasal 26 ayat (1) huruf c dan d, yang berbunyi: c memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, d memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan diwilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Dari bunyi pasal ini bisa disimpulkan wakil kepala daerah memiliki kewenangan atributif untuk memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bisa mengambil keputusan dalam rangka

---

<sup>8</sup>Ibid hal, 99



untuk melancarkan tugas memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun kewenangan atributif dan dimiliki wakil kepala daerah sangat terbatas, akan tetapi kewenangan atributif ini memiliki tanggung jawab yang besar.

Berpijak pada pengaturan diatas bahwa meskipun kedudukan wakil kepala daerah adalah sebagai pembantu tugas dari kepala daerah, namun sebenarnya keduanya adalah sebagai satu kesatuan pemikul tanggung jawab sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan sebagai ikon yang diharafkan membawa daerah menjadi lebih baik. Karena semua pengaturan itulah dapat dikatakan bahwa pembantuan yang dilakukan oleh wakil kepala daerah adalah sebagai orang-orang yang memikul tugas pemerintahan, sedangkan fungsi penting dari wakil kepala daerah adalah selain membantu tugas kepala daerah adalah terutama menggantikan tugas kepala daerah bila berhalangan. Hal ini diperuntukan bagi keperluan khusus dengan tujuan agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan yang dapat mengganggu aktivitas penyelenggaraan daerah.

### **III. Penutup**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan penelitian dapat diambil kesimpulan bahwa; 1.) Pengaturan Fungsi wakil kepala dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, walaupun tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 bukan berarti inkonstitusional. Dalam Undang -Undang pemerintahan daerah No. 23 Tahun 2014 kedudukan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 63 yang mengatakan kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah dan Pasal 66 yang memaparkan tentang tugas wakil kepala daerah yaitu untuk membantu kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah, melaksanakan tugas tertentu, serta menggantikan kepala daerah bila kepala daerah berhalangan . Tugas dan wewenanang wakil kepala daerah bersifat

umum kekuasaan penuh ada di tangan kepala daerah dan akhirnya memunculkan rasa takut wakil dalam bertindak. Serta menjalankan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang. Dimana dalam menjalankan tugas tersebut wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Hal ini menunjukkan kedudukan fungsi kepala daerah tidak setara dengan kepala daerah, sedangkan dalam proses penentuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ditentukan dalam satu paket pencalonan yang mana menempatkan bahwa calon wakil kepala daerah memiliki kedudukan yang setara dengan calon kepala daerah. Kedudukan Wakil Kepala Daerah tidaklah sekuat Kepala Daerah, dapat dikatakan bahwa tugas dan wewenang Wakil Kepala Daerah sangatlah minim dan hampir tergantung pada kearifan Kepala Daerah untuk memberikan tugas dan wewenang kepada Wakil Kepala Daerah. 2.) Tugas yang dimiliki wakil kepala daerah adalah hanya sebagai pembantu kepala daerah, terlihat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala Daerah atau bisa juga dikatakan mandat, sejauh ini kewenangan wakil kepala lahir dengan dua cara, yaitu jika kepala daerah memberikan sebuah kewenangan wakil kepala daerah bisa dengan berupa Perda atau dengan surat keputusan Kepala Daerah, dan jika Kepala Daerah berhalangan, maka posisi Kepala Daerah sebagai tampuk pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki kepala daerah beralih ke Wakil Kepala Daerah. Peran wakil kepala daerah yang tidak begitu menonjol didalam Undang-Undang ini, dirasa hanya sebagai peran pengganti dan hanya membantu kepala daerah ditegaskan dalam Undang-Undang ini. Tidak adanya batasan kewenangan, tugas, dan kerja yang jelas didalam Undang-Undang ini membuat tidak seimbanganya kekuatan politik didalam

pengambilan keputusan, karena hanya kepala daerah yang memiliki kewenangan mutlak dalam membuat suatu kebijakan, dan wakil kepala daerah hanya sebagai pemberi masukan. Tidak diaturnya secara jelas tentang kewenangan wakil kepala daerah, sehingga terjadi tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

## **B. Saran**

Adapun saran penulis terkait dengan permasalahan penelitian yang dikaji antara lain adalah:

1. Agar memperkuat fungsi wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam menjalankan pemerintahan daerah, serta hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Jika dalam Pasal 66 UU No. 23 Tahun 2014 hanya menyebutkan tentang tugas-tugas wakil Kepala daerah maka kedepannya perlu dicantumkan mengenai wewenang yang boleh dilakukan oleh wakil kepala daerah terutama dalam hal pengambilan suatu kebijakan sebagaimana wewenang kepala daerah yang dicantumkan dalam Undang-Undang. Dengan prinsip pembagian tugas dan wewenang, kewajiban dan tanggungjawab antara kepala daerah dan wakil kepala daerah harus ditetapkan secara tegas dan limitatif dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga konflik tidak mudah tersulut, dan dalam pertanggung jawaban wakil kepala daerah kinerja wakil kepala daerah mulai bisa

diukur sukses atau tidaknya. Dengan demikian adanya pedoman yang jelas bagi kedua belah pihak.

2. Meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal hal yang bersifat strategis dalam pemerintahan, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempengaruhi kepala daerah untuk membuat keputusan sesuai dengan gagasan wakil kepala daerah atau ikut memberi pertimbangan dalam pengambilan suatu keputusan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku-Buku**

Monteiro, Josef Mario. Hukum Pemerintahan Daerah. Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016.

HR, Ridwan. Hukum Administrasi Negara. Rajawali Press, Jakarta, 2002.

Hadjon, Philipus Mandiri. Pengantar Hukum Administrasi, Gajah Mada Press University, Yogyakarta, 1999.

Sunarno dan Siswanto. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Suharizal. Pemilihan Kepala Daerah. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

### **B. Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. LNRI Tahun 2014 Nomor 5587. TLNRI Nomor 3209.

### **C. Internet/Jurnal**

<https://jagokata.com/arti-kata/wakil.html> diakses tanggal 5 maret pukul 13.51